



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 252-2021
Type d'intervention : Postulat
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2021.RRGR.372

Déposée le : 06.12.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) (porte-parole)
Kullmann (Thun, UDF)
Wenger (Spiez, PEV)
Freudiger (Langenthal, UDC)
Bühler (Liebefeld, Les Verts)
Reinhard (Thun, PLR)
Kohli (Wabern, Le Centre)
Graf (Interlaken, PS)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 514/2022 du 18 mai 2022
Direction : Chancellerie d'État
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Introduction du vote à second tour instantané dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif examine la possibilité d'introduire les adaptations juridiques nécessaires à la modification suivante de la procédure électorale : élection des préfètes et des préfets par vote à second tour instantané.

Développement :

Le vote à second tour instantané est une procédure électorale qui permet à toutes les personnes électorales d'attribuer un ordre de préférence parmi les candidates et les candidats. Il est ainsi possible – contrairement au système actuel – pour chacune et chacun d'indiquer non seulement une favorite ou un favori, mais aussi les autres personnes qui obtiendront leur voix si leur premier choix n'atteint pas la majorité nécessaire. Pour illustrer le principe de base de cette procédure, prenons l'exemple d'un scrutin pour un seul siège à pourvoir comme c'est le cas lors de l'élection des préfètes et des préfets :

- Candidates et candidats : personne A, personne B et personne C se présentent pour le poste.
- Vote : chaque personne habilitée à voter inscrit ses préférences sur le bulletin de vote ; par exemple : 1^{er} choix : personne B – 2^e choix : personne A – 3^e choix : personne C
- Comptage des voix :
 - Étape 1 : pour chaque bulletin de vote, le choix 1 compte comme une voix. C'est-à-dire que chaque candidate et candidat obtient autant de voix que son nom est indiqué en

choix 1 sur les bulletins. Si une personne atteint la majorité absolue, elle remporte l'élection.

- Étape 2 : si aucune personne n'est élue au premier tour (étape 1), celle qui a obtenu le moins de voix est éliminée et son nom est rayé de tous les bulletins de vote. Les noms qui avaient été classés après cette personne montent automatiquement d'un rang dans le classement.
- Étape 3 : la procédure est répétée à partir de l'étape 1 jusqu'à ce qu'une personne obtienne la majorité absolue. Si une personne atteint la majorité absolue, elle remporte l'élection¹.

Le vote à second tour instantané est d'usage dans le monde entier, notamment en Irlande². La procédure ressemble au système d'élection des membres du Conseil fédéral³.

Comparé au système actuel d'élection des préfètes et des préfets, le vote à second tour instantané présente les avantages suivants :

1. Le corps électoral peut exprimer ses choix de manière différenciée puisqu'il ne donne pas ses voix à une seule personne, mais peut indiquer ses préférences sous forme de liste détaillée¹.
2. Dans le système actuel, un second tour est requis si personne n'obtient la majorité absolue au premier scrutin. Pour des raisons de praticité, on renonce à exiger la majorité absolue au second tour au profit de la majorité relative. Par conséquent, une personne peut être élue sans avoir obtenu la majorité absolue des voix. Le vote à second tour instantané présume à l'inverse que la personne élue a franchi la majorité absolue.
3. Le vote à second tour instantané ne nécessite pas plusieurs scrutins. La procédure est donc moins coûteuse que le système actuel et plus efficace pour les cantons, les communes, les partis, les personnes candidates et le corps électoral. Le vote à second tour instantané implique uniquement un dépouillement des voix un peu plus long à l'issue du scrutin unique.

Notons également que la participation électorale est généralement plus faible aux seconds tours qu'aux premiers. Cette tendance est particulièrement marquée, notamment dans le cas de l'élection des préfètes et des préfets, lorsque le premier tour coïncide avec une date de votations, mais pas le second⁴. Il découle des arguments présentés au point trois que le vote à second tour instantané induit une participation électorale régulièrement plus élevée et, partant, une meilleure légitimation démocratique du résultat des élections.

L'introduction du vote à second tour instantané permet ainsi d'améliorer la pratique démocratique tout en réalisant des économies et peut donc être considérée comme une opération gagnante.

Réponse du Conseil-exécutif

Selon la Constitution cantonale, le corps électoral élit une préfète ou un préfet dans chaque arrondissement administratif (art. 93, al. 2 ConstC). La Constitution cantonale ne précise rien sur la procédure d'élection. La loi sur les droits politiques fixe comme procédure électorale pour les

¹ Seule exception, lorsque deux personnes candidates obtiennent exactement 50 pour cent des voix chacune. Dans ce cas, il faut une décision par tirage au sort.

² https://en.wikipedia.org/wiki/History_and_use_of_instant-runoff_voting (en anglais seulement)

³ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/conseil-federal/election-conseil-federal.html>

⁴ Cf. participation électorale lors la dernière élection des préfètes et des préfets du cercle électoral Berne-Mittelland : 1^{er} tour : 52,9 % (https://www.be-was.sites.be.ch/navigation-fr.html?content=/2021/2021-06-13/WAHL_REGIERUNGSSTATTHALTER/resultat-A-fr.html). 2^e tour : 26,2 % (https://www.be-was.sites.be.ch/navigation-fr.html?content=/2021/2021-08-29/WAHL_REGIERUNGSSTATTHALTER/resultat-A-fr.html)

préfètes et préfets le mode majoritaire assorti d'un éventuel second tour (art. 114 ss. en relation avec les art. 29 et 30 LDP).

La Suisse ne connaît pas le vote à second tour instantané, du moins au niveau cantonal. On peut supposer que cette pratique, relativement peu répandue, l'est principalement dans l'espace anglo-saxon. Le groupe PEV-pvl-Le Centre a déposé l'an dernier à Köniz une intervention parlementaire afin d'instaurer le vote à second tour instantané pour la présidence de la commune⁵. La motion a été retirée lors de la séance parlementaire du 23 août 2021⁶.

Lors du vote à second tour instantané, les électrices et électeurs attribuent sur leur bulletin électoral un ordre de préférence aux candidates et candidats. Lors du dépouillement, il est procédé à une évaluation des préférences. Si aucune des personnes portées candidates n'obtient du premier coup la majorité absolue des voix, la personne ayant obtenu le moins de voix en premier choix est éliminée. Cette candidate ou ce candidat est barré de tous les bulletins électoraux, et les candidates et candidats suivants montent d'un rang dans le classement. Cette procédure est répétée jusqu'à ce qu'une personne obtienne la majorité absolue des voix et remporte ainsi l'élection. Une personne est donc toujours élue à la fin de la procédure de dépouillement.

Avec ce système de vote, on peut notamment éviter un second tour, ce qui permet d'économiser les coûts d'impression et d'envoi des bulletins électoraux et des listes de candidatures, ainsi que les coûts administratifs engendrés par un second tour.

La postulante et les postulants avancent que le vote à second tour instantané se rapproche de l'élection du Conseil fédéral. Cette comparaison peine à convaincre. Si aucune candidate ni aucun candidat n'obtient la majorité absolue des voix lors du premier ou du second tour de l'élection du Conseil fédéral, la personne ayant obtenu le moins de suffrages est éliminée avant le tour suivant. Les membres des Chambres réunies reçoivent à chaque tour un nouveau bulletin de vote et donnent leur voix au tour suivant en connaissance de cause.

Contrairement à la procédure électorale du Conseil fédéral, lors du vote à second tour instantané, la personne élue est choisie au cours d'un seul scrutin avec, si nécessaire, des étapes de dépouillement supplémentaires. L'électorat n'est donc pas en mesure de réagir à la nouvelle situation initiale induite par le biffage d'une candidate ou d'un candidat. En outre, la possibilité du retrait ou du remplacement d'une personne portée candidate, comme c'est le cas actuellement après le premier tour, deviendrait caduque avec le nouveau système. Il n'est pas exclu que cela mène parfois à un résultat d'élection différent de celui qui aboutirait avec le scrutin de ballottage actuel. Cette circonstance ne plaide pas nécessairement contre le vote à second tour instantané, mais doit néanmoins être prise en compte en cas de changement de système.

L'introduction du vote à second tour instantané entraînerait une charge de travail supplémentaire considérable pour les bureaux électoraux. Lors de plusieurs scrutins consécutifs, il faudrait à chaque fois réévaluer et épurer tous les bulletins électoraux, puis déterminer à nouveau en conséquence les voix pour la première priorité. Les différentes étapes de la procédure (biffage, changements de position, dépouillement des voix, etc.) devraient être réalisées de manière correcte et transparente par tous les bureaux électoraux des communes. Ce n'est qu'après la saisie des résultats de l'ensemble des arrondissements administratifs qu'il serait établi si un tour de scrutin supplémentaire aurait lieu. Finalement, la Chancellerie d'État devrait indiquer aux communes les règles applicables au biffage et au nouveau dépouillement. S'il reste plus de trois personnes à choix, d'autres tours de scrutin pourraient avoir lieu, qui ne pourraient, encore une fois, débiter qu'une fois le tour de scrutin en cours terminé dans toutes les communes. Le

⁵ Motion *Einführung der Rangfolgewahl für die Bestimmung des Gemeindepräsidiums*, du 15.03.21

⁶ Cf. procès-verbal de la séance parlementaire, p. 428 ss.

système électoral à second tour instantané semble être plus facile à mettre en pratique lorsque le dépouillement des voix est centralisé.

En principe, le système électoral et la voie pour arriver au résultat électoral doivent être compréhensibles et transparents pour toutes les personnes impliquées. Le nouveau système ne ferait que compliquer les élections. La question se pose de savoir si l'électorat ressent vraiment le besoin de donner plusieurs préférences lors d'élections. En outre, il n'est pas avéré aux yeux du Conseil-exécutif que le système de vote à second tour instantané représente mieux la volonté de l'électorat. Dans certains cas, ce système pourrait entraîner des résultats électoraux problématiques du point de vue du droit démocratique⁷. Il est notamment envisageable qu'une personne portée candidate remporte l'élection alors qu'en comparaison directe avec d'autres candidates et candidats, elle avait remporté moins de voix. Sont aussi possibles des scénarios dans lesquels les chances d'élection d'une personne augmentent si elle obtient plus de voix en « priorité 2 » qu'en « priorité 1 ».

Par ailleurs, il est plus simple pour l'électorat que toutes les élections selon le mode majoritaire soient soumises aux mêmes règles. Lors du renouvellement général du Conseil-exécutif et du Conseil des États, où sept ou deux sièges sont à pourvoir, il est impensable de donner plusieurs préférences lors de l'élection en raison de la complexité de la procédure ; les élections complémentaires où un seul siège est à pourvoir seraient également menées selon les règles actuelles.

Enfin, il convient de souligner que, ces dix dernières années, lors du renouvellement général et des élections complémentaires des préfètes et préfets, il n'y a eu que trois scrutins de ballottage. En 2013, un second tour a été organisé dans l'arrondissement administratif d'Interlaken-Oberhasli. La participation s'est élevée à 31,9 %. Quatre ans plus tard, la préfète du Jura bernois a été élue lors du second tour, avec une participation de 29,7 %. Lors des dernières élections de renouvellement général en 2021, un second tour a de nouveau été organisé dans l'arrondissement de Berne-Mittelland, avec une participation de 26,2 %.

Il découle de ce qui précède que le Conseil-exécutif ne voit aucune raison de modifier le système électoral pour les préfètes et préfets. Il propose par conséquent au Grand Conseil de renoncer à examiner la mise en œuvre d'une telle réforme du système électoral et de rejeter le postulat.

Destinataire
– Grand Conseil

⁷ Cf. article de Stephen Unger (2007), Columbia University, « [Instant Runoff Voting: Looks good – but look again](#) ».